ROOM 228

N° 288

SÉNAT

REUNION DE PLEIN DROIT DU PARLEMENT
EN APPLICATION DE L'ARTICLE 16 DE LA CONSTITUTION
ET
2e SESSION ORDINAIRE DE 1960-1961

Annexe au procès-verbal de la séance du 28 juin 1961.

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la Commission des Finances, du Contrôle budgétaire et des Comptes économiques de la Nation (1), *sur le projet de loi,* ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, *portant ratification du décret n° 60-1443 du 27 décembre 1960 modifiant les tarifs des* **droits de douane d'importation,** *du décret n° 61-135 du 9 février 1961 relatif aux tarifs des droits de douane d'importation et du décret n° 61-273 du 30 mars 1961 modifiant les tarifs des droits de douane d'importation,*

Par M. Gustave ALRIC,

Sénateur.

(1) *Cette commission est composée de :* MM. Alex Roubert, *président ;* Jacques Masteau, Gustave Alric, Jean-Eric Bousch, *vice-présidents ;* Yvon Coudé du Foresto, Hector Peschaud, Julien Brunhes, *secrétaires ;* Marcel Pellenc, *rapporteur général ;* André Armengaud, Fernand Auberger, Edouard Bonnefous, Paul Chevallier, Bernard Chochoy, André Colin, Antoine Courrière, Marc Desaché, Jacques Descours Desacres, Paul Driant, Jacques Duclos, Pierre Garet, Roger Houdet, Michel Kistler, Roger Lachèvre, Jean-Marie Louvel, André Maroselli, Georges Marrane, Max Monichon, René Montaldo, Geoffroy de Montalembert, Eugène Motte, Georges Portmann, Mlle Irma Rapuzzi, MM. Joseph Raybaud, Jacques Soufflet, Ludovic Tron.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (1re législ.) : **1107, 1217** et annexe, **1221** et **in-8° 261.**

Sénat : 266 et **294** (1960-1961).

Mesdames, Messieurs,

La Commission des Finances m'a chargé de rapporter pour avis le projet de loi (n° 266) portant ratification de trois décrets en date du 27 décembre 1960, du 9 février et du 9 mars 1961 relatifs aux droits de douane d'importation.

Que sont ces décrets ? Je ne peux mieux faire que de reprendre ici l'exposé fait au nom de la Commission de la Production et des Echanges à l'Assemblée Nationale par M. Le Bault de La Morinière dans son excellent rapport :

Les deux premiers décrets ont été pris en application des engagements contractés et des négociations poursuivies dans le cadre du Traité instituant la Communauté européenne.

Aux termes de l'article 2 du Traité signé à Rome le 25 mars 1957 et ratifié par la France le 2 août de la même année, « *la Communauté a pour mission, par l'établissement d'un Marché commun et par le rapprochement progressif des politiques économiques des Etats membres, de promouvoir un développement harmonieux des activités économiques dans l'ensemble de la Communauté, une expansion continue et équilibrée, une stabilité accrue, un relèvement accéléré du niveau de vie et des relations plus étroites entre les Etats qu'elle réunit* ».

Les deux décisions tarifaires visées ci-dessus constituent donc des étapes vers l'établissement d'un Marché commun dont l'entrée en vigueur est prévue pour le 1er janvier 1970, c'est-à-dire à l'expiration de la période transitoire de douze années fixées par l'article 8 du Traité.

Mais si le Marché commun au sens strict du terme est un des buts principaux que se sont fixés les signataires du Traité de Rome, son établissement est fonction des progrès accomplis vers d'autres objectifs qui sont :

— l'abolition des obstacles à la libre circulation des personnes, des services et des capitaux ;

— l'instauration d'une politique commune dans le domaine de l'agriculture ;

— l'instauration d'une politique commune dans le domaine des transports ;

— l'établissement d'un régime assurant que la concurrence n'est pas faussée dans le Marché commun ;

— la coordination des politiques économiques ;

— le rapprochement des législations ;

— la création d'un Fonds social européen ;

— l'institution d'une Banque européenne d'investissements ;

— l'association au Marché commun des pays et territoires d'outre-mer.

La liaison de l'établissement progressif du Marché commun avec la réalisation des autres tâches qui doivent être accomplies pour que s'instaure la Communauté économique européenne est prescrite d'une manière très précise par l'article 8 du Traité. La période transitoire de douze années est divisée en trois étapes de quatre ans, à chacune desquelles est assigné un ensemble d'actions qui doivent être engagées et poursuivies concurremment. Le passage de la première à la deuxième étape est conditionné par la constatation que les objectifs assignés à la première sont effectivement atteints.

Cette marche progressive des Etats signataires du Traité de Rome vers l'accomplissement de la Communauté européenne a reçu une impulsion nouvelle au cours de l'année 1960, lorsque, le 12 mai, les représentants des Etats membres, réunis au sein du Conseil, ont pris la décision d'accélérer le rythme de réalisation des objectifs du Traité.

Dans la première partie de cette décision, les Etats membres prenaient l'engagement d'appliquer entre eux une réduction des droits de douane de 30 % au 1er juillet 1960, d'appliquer un nouvel abaissement de 10 % et, si possible, de 20 % au 31 décembre 1960, de procéder à cette même date à un premier rapprochement vers le tarif douanier commun, de supprimer dans les meilleurs délais et au plus tard le 31 décembre 1960 les restrictions quantitatives encore en vigueur à l'importation des produits industriels. La deuxième partie de cette décision était consacrée à la préparation de la politique agricole commune. Les Etats membres s'engageaient à mettre en vigueur, avant le 31 décembre 1960, les mesures prévues par le Traité dont l'application était jusqu'à présent différée. Ils donnaient instruction au Conseil de délibérer sur l'article 43 du Traité en vue notamment de dégager une première solution communautaire aux difficultés résultant de conditions différentes de concurrence dues à des différences de politique générale agricole, dans les secteurs agricole et alimentaire. La décision établissait en outre un calendrier précis des travaux du Conseil et de la Commission. fixait à 5 % la réduction supplémentaire des droits applicables entre les Etats membres aux produits agricoles et déclarait que les mesures concernant le rapprochement vers le tarif douanier commun ne s'appliqueront pas aux produits agricoles, une politique commune étant prévue pour ces produits.

Telles sont, brièvement résumées, les dispositions de la décision d'accélération du 12 mai 1960, dont il était d'ailleurs prévu qu'elles n'entreraient effectivement en vigueur au 1er janvier 1961 que si le Conseil, constatant avant le 31 décembre 1960 des progrès suffisants dans la réalisation de la politique agricole commune, adoptait ces mesures à la majorité qualifiée prévue à l'article 148 du Traité.

Des progrès satisfaisants dont les détails sont exposés dans la partie de ce rapport consacrée à la politique agricole commune et dans son annexe ayant été constatés par le Conseil dans sa réunion des 19 et 20 décembre, la décision d'accélération du 12 mai 1960 est effectivement entrée en vigueur au 1er janvier 1961. Ce sont ces incidences douanières que vous êtes invités à examiner et à approuver en votant les deux projets de loi tendant à la ratification de l'accord sur les droits de la liste G et de deux des trois décrets modifiant les droits de douane.

Mais il est bien évident que les mesures tendant à l'institution de la Communauté économique européenne forment un tout et qu'on ne peut en examiner une partie sans passer en revue toutes les autres. En ratifiant le Traité de Rome, les Etats signataires ont formé un grand dessein : par les moyens de la libre circulation des hommes, des biens et des capitaux, assurer l'expansion continue de la Communauté économique européenne dans le cadre d'un Marché commun.

Nos collègues MM. Cornat, Pauzet et Pinton, Rapporteurs de la Commission des Affaires économiques et du Plan, ont indiqué quelle était l'opinion de cette commission sur le plan de la technique, et je crois que dans l'ensemble tout le monde est d'accord pour se montrer à l'avenir vigilant en ce qui concerne l'évolution du Traité de Rome.

*
* *

Votre Commission des Finances veut pour sa part se placer dans une optique encore plus générale, celle de l'avenir des finalités du Traité de Rome, et elle a estimé opportun de rappeler à l'occasion de la discussion du présent projet de loi la position qu'elle a toujours prise en la matière.

Devant la complexité des problèmes qui se sont fait jour dans l'étude du Marché commun, une certaine tendance s'est manifestée qui peut se résumer ainsi : « Ne pas essayer de faire des théories économiques difficiles pour expliquer les faits, se contenter d'un pragmatisme prudent. Réaliser des accords et études dans de petits domaines, puis voir venir. En définitive, essayer d'arriver au but par retouches successives et purement empiriques ».

Cette méthode, à mon avis, nous conduit à des solutions fragmentaires, souvent contradictoires, tout au moins divergentes, qui en se généralisant ne manqueraient pas de conduire à la confusion.

Il semble, au contraire, que les problèmes compliqués ne peuvent se résoudre que si on arrive à dégager, au préalable, un fil directeur de la pensée. L'ouvrage d'Henri Poincaré « La Science et l'Hypothèse » n'est pas d'aujourd'hui.

La Commission des Finances a depuis longtemps insisté sur un de ces fils directeurs qui s'applique aux échanges internationaux et permet de clarifier les phénomènes sur lesquels on butait jusqu'ici et sur lesquels on bute encore.

Elle pense, en effet, que l'évolution du Marché commun sera très importante pour l'avenir des finances du pays et pour sa prospérité et qu'il conviendrait d'empêcher, dans toute la mesure du possible, qu'avant d'arriver aux vrais équilibres communautaires ne se produisent des oscillations néfastes.

Je suis donc conduit à rappeler aujourd'hui ce que j'ai indiqué, au nom de cette même Commission des Finances, lors de la ratification du Traité de Rome, et, compte tenu des faits qui se sont produits depuis, nous examinerons si la position que nous avions prise à cette époque doit être modifiée ou confirmée.

J'ai pu personnellement étudier de près l'évolution du Traité de Rome puisque, comme vous le savez, je fais partie de l'Assemblée parlementaire européenne, où je préside la délégation française et la Commission des relations avec les pays tiers. Ceci m'a permis de voir de très près les aspects les plus délicats du Marché commun, notamment l'évolution des relations entre les « Six » et les « Sept » et entre les « Six » et les Anglais.

Ceci a été pour moi très instructif, car j'ai pu ainsi voir l'évolution même des esprits des représentants des autres pays à l'intérieur de la Commission économique du Conseil de l'Europe et de la Commission des Affaires générales de l'U. E. O.

Ceci m'a permis d'en retirer des enseignements qui me sont très précieux et qui, je crois, peuvent être très utiles pour une compréhension plus profonde des points de vue. C'est là le meilleur chemin pour arriver à des accords futurs.

Sans entrer dans les détails que vous a donnés la Commission saisie au fond, nous pouvons remarquer que si la nécessité du Marché commun de l'Europe économique s'impose de plus en plus dans les esprits, on constate, par contre, qu'il y a encore de nombreuses difficultés à résoudre pour atteindre les buts qu'on s'est proposés. Peut-être a-t-on même minimisé certaines de ces difficultés et il faudra probablement repenser certaines méthodes d'action.

Je dis tout de suite que c'est certainement ceux qui ont vu dès le début les difficultés qui se découragent le moins quand ils arrivent à être aux prises avec elles, et ce n'est pas par pessimisme que nous les soulignons.

Le but que nous avons poursuivi en créant les communautés du Traité de Rome est avant tout d'avoir un champ d'action économique comparable à celui des deux « grands », ce qui paraît essentiel pour atteindre des objectifs élevés.

Mais cette augmentation du champ d'action économique ne peut donner un résultat qu'à condition de faire à l'intérieur du Marché commun une réorganisation de la répartition des tâches pour que chacune soit attribuée à ceux qui sont le plus qualifiés pour l'effectuer, *c'est-à-dire en utilisant plus efficacement les heures de travail et les matières premières dont nous disposons au total.* C'est vraiment là l'avantage capital de la mise en commun des économies ; les autres avantages, qui ont été analysés dans toutes les études du Marché commun et sur lesquels je ne reviendrai pas, sont de moindre importance.

Si on fait l'Europe sans qu'aucun pays ne modifie ses activités, il aura été inutile de constituer cette communauté et le standing économique de ses participants ne sera pas augmenté.

Il semble bien que tous, aussi bien les Six Etats membres du Marché commun que les pays qui sont disposés à constituer des

liaisons avec eux, sont d'accord pour penser que l'idéal de toute entente économique plus ou moins poussée est bien celui-là.

En tout cas, au sein du Marché commun cette position paraît indiscutable.

Nous devons donc assister dans les années qui viennent, dans certains pays du Marché commun, à la disparition ou à la reconversion d'activités économiques, dans la mesure où ces pays sont mal placés par rapport à leurs partenaires pour exercer ces activités.

En ce qui concerne la vitesse de disparition ou de modification des activités, d'autres points sont à observer. Il est évident que si certaines activités doivent disparaître ou se modifier, il faut le faire avec une lenteur suffisante pour ne pas causer de secousses néfastes. J'ai dit, par ailleurs, il y a longtemps : « S'il n'est pas grave que le fils ne fasse pas le métier du père, il est pour le moins gênant que le père change de métier au cours de sa vie. » C'est un peu de cette idée dont il faut s'inspirer. La faculté d'adaptation des hommes est limitée. Même pour aller vers un but meilleur, on ne peut aller trop vite, sous peine de perturbations néfastes.

D'autre part, il faut tenir compte du fait que certains pays voudront conserver certaines activités — quoique moins bien placés que d'autres pour les faire — soit pour des raisons de sécurité d'approvisionnement, soit pour leur sécurité tout court et la défense de leur nationalité.

Examinons maintenant comment le Traité de Rome tend vers ces buts essentiels.

On a cru au départ qu'il suffirait de certaines mesures d'harmonisation pour faire disparaître les quelques anomalies qui perturbent la « prime au meilleur », mais c'est certainement insuffisant.

La Commission de Finances de votre Assemblée avait autrefois insisté sur le rôle joué par les changes monétaires et les coûts relatifs internes dans la détermination de la suprématie du meilleur ; ces phénomènes peuvent avoir une influence décisive et néfaste que seule une harmonisation totale — confinant à l'identité — pourrait faire disparaître ; or une telle harmonisation est certainement impossible et même indésirable.

L'harmonisation doit être réservée à des objectifs limités, surtout, aux différences créées par l'homme, et, non à celles résultant de la nature. Il ne semble donc pas que l'harmonisation, aussi utile et excellente qu'elle soit dans de nombreux cas, puisse constituer

un remède suffisant pour compenser les perturbations résultant des changes monétaires et surtout de la différence des coûts relatifs internes.

Je vais rapidement rappeler ce que nous disons depuis bien longtemps à ce sujet. Ces phénomènes, en effet, ne sont autres que les règles qui conditionnent les échanges internationaux. Nous avons eu l'occasion de les examiner pour la première fois en 1947 et nous constatons maintenant qu'ils perturbent de la même manière les échanges entre les six pays du Marché commun, et continueront à les perturber, tant que n'aura pas été apporté un correctif efficace.

Quand nous parlons de libre concurrence loyale, nous pensons bien que c'est la concurrence qui fait arriver le plus efficace, c'est bien cette « prime au meilleur » que nous avons dans l'esprit.

On a en somme posé, en principe, dans le traité de Rome que la liberté des prix et la suppression du contingentement, assorties d'autres libertés et de quelques harmonisations, suffiraient — dans la plupart des cas — pour assurer cette suprématie, cette concurrence loyale.

Toutefois, on a senti que certains problèmes étaient plus délicats que d'autres et on a pensé les régler en étudiant une politique commune agricole, une politique commune énergétique, une politique commune d'ententes et une politique commune commerciale. Ces politiques ne peuvent avoir pour but à échéance que cette « prime au meilleur » — seule finalité véritable du Traité de Rome — et ne peuvent donc ignorer les phénomènes sur lesquels nous estimons devoir à nouveau attirer votre attention.

Tout le monde admet certainement que la concurrence des prix, quand on est obligé de faire intervenir les changes monétaires, ne coïncide pas avec la concurrence de l'efficacité réelle. Quand un pays modifie son cours de change et qu'il arrive ainsi à rétablir sa balance des comptes, il n'est pas devenu plus efficace pour cela. Les variations brutales des changes internationaux ont, du reste, de nombreux autres inconvénients. On trouvera en annexe au présent avis quelques précisions sur cette question.

On pourrait, *a priori*, penser que si on introduit dans le fonctionnement du Marché commun un correctif ramenant aux « valeurs d'échange du troc » et qui supprimerait le rôle perturbateur des

changes monétaires, on arriverait à rétablir la « prime au meilleur ». En réalité ce n'est pas exact, car joue également le phénomène des coûts relatifs internes qui a beaucoup étonné certains de nos collègues quand votre Commission des Finances l'a signalé pour la première fois, mais qui depuis paraît avoir fait beaucoup de chemin. Toutefois, il semble qu'on trouve tellement gênant ce phénomène qu'on préfère l'ignorer dans ses applications pratiques, car évidemment il complique singulièrement la pensée que beaucoup se font des données économiques.

Il est sans doute utile d'examiner, une fois de plus, en détail, le phénomène des coûts relatifs internes.

LES COUTS RELATIFS INTERNES

Dans les divers pays, les diverses activités productrices ont des efficacités différentes. Un pays peut être efficace dans un domaine et beaucoup moins dans un autre. Cela pour des raisons très variées dont certaines peuvent tenir à des structures naturelles profondes.

Cette différence peut subsister même à niveau économique moyen égal ; cela est d'observation courante.

Dans un même pays, les marchandises tendent à s'échanger suivant la valeur d'activité humaine qu'elles contiennent car autrement les hommes tendent à changer de profession.

Une industrie ou activité d'un pays aura un potentiel d'exportation naturel quand elle pourra se contenter, dans le pays étranger, en contrepartie de son apport, de moins de marchandises que n'en exigent les fabricants locaux, tout en obtenant davantage qu'elle pourrait en avoir chez elle.

On croit généralement que pour atteindre ce but d'exportation il faut être plus efficace que le fabricant que l'on veut concurrencer pour avoir le prix compétitif nécessaire.

Ce n'est pas exact.

Voyons de quoi dépend la puissance exportatrice : nous prendrons un exemple schématique, que j'ai déjà utilisé, mais je crois bon de développer l'idée dans les mêmes termes.

Un pays de grand progrès technique (P) fabrique seulement deux articles, soit : des chaussures et des bicyclettes. Il en fabrique six par journée d'ouvrier : soit six bicyclettes et six paires de chaussures.

On échangera dans ce pays, par l'intermédiaire de sa monnaie, bien entendu, mais finalement : six bicyclettes contre six paires de chaussures, soit une bicyclette pour une paire de chaussures.

Dans un pays retardataire (R), on fabriquera, par journée de travail d'ouvrier moyen identique : deux paires de chaussures et une bicyclette, on aura donc une demi-bicyclette pour une paire de chaussures.

Qui de ces deux pays a la puissance exportatrice ? On pense généralement que c'est le pays le plus avancé qui inondera de ses produits le pays arriéré et concurrencera les fabricants de ce pays. C'est faux ! En effet, nous voyons que puisque dans (R) le fabricant de chaussures n'obtient qu'une demi-bicyclette pour sa paire de chaussures, en l'amenant dans le pays (P) où il recevra une bicyclette entière pour cette même paire de chaussures, il a bien la puissance exportatrice, puisqu'il peut vendre moins cher que le fabricant de ce pays (P) en se contentant de moins d'une bicyclette tout en obtenant plus qu'il n'obtient dans son pays.

La puissance exportatrice dépend donc de l'inégalité de productivité des industries dans le pays exportateur, sans qu'il faille comparer cette productivité à celle des fabricants analogues que l'on va concurrencer dans l'autre pays. C'est la réalité apparemment paradoxale.

Quand on a saisi ce mécanisme, certaines conséquences étonnantes du phénomène exportateur deviennent compréhensibles.

Le fabricant de chaussures du pays concurrencé (P) se plaint à son Gouvernement et demande des droits de douane. Par hypothèse, nous avons supposé qu'il n'y en avait sur aucun produit. Le Gouvernement répondra donc que c'est impossible et conseillera à son fabricant d'atteindre la même productivité dans son métier que son concurrent étranger. Les renseignements pris ou les missions envoyées dans le pays (R), pour trouver les raisons de cette puissance exportatrice dans le bas prix de revient, ne peuvent évidemment rien trouver puisque le fabricant de chaussures de (R) est trois fois moins efficace que celui qu'il peut concurrencer. Il est facile de comprendre le malaise qui s'introduit dans l'industrie de la chaussure du pays avancé. Réciproquement, dans le pays arriéré, le Gouvernement se félicite de l'efficacité de la production de la chaussure et demande à l'industrie des bicyclettes de faire le même effort pour développer dans tous les domaines l'exportation du pays. Le fabricant de bicyclettes arrive finalement à fabriquer deux bicyclettes et alors on ne comprend plus rien à ce qui se passe, car les bicyclettes ne s'exportent pas pour autant et, comble de malheur, les exportations de chaussures s'arrêtent.

Dans cette explication, les anomalies constatées dans les échanges internationaux deviennent compréhensibles.

On comprend facilement que c'est dans un pays, en moyenne, arriéré qu'il est le plus facile d'avoir une industrie particulièrement avancée relativement aux autres.

Voilà l'explication des puissances exportatrices de certains pays que l'on expliquait généralement par le bas niveau des salaires.

Le niveau *moyen* des salaires n'intervient pas, pas plus que les charges sociales *moyennes,* ils sont compris dans les changes monétaires et ce n'est que si le change est artificiel qu'ils interviennent.

Ce qui compte encore une fois c'est l'inégalité relative.

Quand nous donnons actuellement une aide à l'exportation, ce qui agit, ce n'est pas l'amélioration du prix de revient par rapport à l'autre pays, mais par rapport aux autres industries de notre pays.

Vous créeriez aussi bien cette puissance exportatrice en aggravant les charges des autres industries du pays exportateur.

Un exemple sur ce point particulier est donné par la puissance exportatrice française dans les domaines des industries restées en état à la Libération, puissance qui a disparu quand les autres industries se sont remontées, et qu'on a attribué à de toutes autres causes : augmentation des salaires, augmentation des charges sociales (ce qui ne veut pas dire que cette augmentation n'a pas d'autres inconvénients, mais ils n'interviennent pas dans le cas présent).

On comprend aussi la puissance exportatrice de certaines grandes nations qui ne paraissent pourtant pas être à la tête du progrès pour les productions qu'elles exportent le plus facilement.

L'explication se trouve souvent dans la déficience de leur agriculture qui était peu efficace.

On comprend aussi comment le progrès rapide d'une industrie dans un pays peut arrêter totalement certaines exportations qui sont tout à fait étrangères à cette industrie.

Essayons, à la lumière de ces idées générales, de voir plus en détail ce qui se passe pour les échanges avec les Etats-Unis.

Ils sont plus efficaces que nous en heures de travail mais nous comprenons maintenant que nous pouvons les concurrencer, malgré cela, puisque nous savons qu'il suffit d'avoir une inégalité relative d'efficacité chez nous pour atteindre le but. Encore une fois, pour exporter des chaussures françaises, on n'a pas besoin de les fabriquer moins chères que les chaussures américaines mais moins chères que les bicyclettes françaises. Donc, les mesures qui tendent à créer cette inégalité d'efficacité en France atteindront leur but.

Réciproquement, nous ne pouvons tout favoriser, tout exporter, il faut choisir ; nous avons vu précédemment que le progrès de l'industrie des bicyclettes avait arrêté toutes les exportations auparavant florissantes.

Il faudra donc déterminer les exportations les plus intéressantes. Puisque l'exportation est fonction des différences de l'efficacité réelle ou provoquée des activités, elles ne peuvent toutes être les premières. Mais les exportations ne sont pas bonnes en soi, il faut que l'échange final qui en résulte soit avantageux.

Vous vous rappelez l'histoire du marseillais qui disait : « J'exporte du beurre, on me donne du papier en échange, avec lequel j'emballe le beurre que j'envoie ».

Certaines opérations ne sont guère meilleures dans leur finalité ; il faut s'en méfier.

Ce choix des industries à favoriser est capital ; et c'est un des problèmes essentiels qu'aura à résoudre l'organisation dont nous avons parlé : ces remarques nous font toucher du doigt combien il faut connaître toute la vie économique du pays dans son ensemble pour pouvoir décider.

En résumé, on voit que l'échange sous l'aspect productivité de deux produits identiques entre deux pays intéressés dépend autant des marchandises qui ne s'échangent pas que de celles qui s'échangent.

Le jeu des inégalités de productivité interne peut donc placer en position de développement dans la communauté une activité moins efficace qu'une autre dans l'absolu. Ce n'est pas ce que nous cherchons. C'est exactement le contraire.

J'ai pris le cas où deux activités identiques comme production existaient dans deux pays et j'ai voulu montrer que le libre échange pouvait, par la présence des activités autres que les deux considérées, tendre à développer celui qui ne devrait pas l'être.

Cette étude schématique montre le rôle des disparités de productivités internes dans les pays sur le potentiel d'exportation réel, donc sur le développement des activités dans la communauté.

Les conséquences en sont très générales et trouvent leur application dans tous les pays. Partout vous trouverez des disparités

de production de l'ordre des bénéfices admis, ce qui sera suffisant pour renverser le sens de l'évolution que nous voulons voir se produire.

On s'est posé la question de savoir comment certains ont pu soutenir qu'il ne fallait pas faire le Marché commun avec plus efficace que soi et d'autres avec moins efficace que soi. Je crois que cette contradiction disparaît quand on a compris que la mauvaise affaire qu'on peut faire (c'est-à-dire être concurrencé par un moins efficace qui se développe à notre détriment) est déterminée non pas par la comparaison des productivités externes d'un pays à l'autre, mais par les disparités internes dont je viens de parler.

Comme il n'est pas impossible que ces inégalités de production se trouvent aussi bien dans un pays à haute productivité que dans un pays à basse productivité, les faits peuvent, dans certains cas, donner raison ou tort aux deux éventualités, et pas systématiquement à l'une ou à l'autre, car la cause n'est pas là.

Lors de la discussion relative à la Communauté du charbon et de l'acier, où j'avais présenté un rapport pour mon regretté ami Maroger, j'avais essayé de montrer les difficultés de réaliser vraiment un Marché commun limité à certaines marchandises et j'avais indiqué comment réagit fatalement l'ensemble de l'économie du pays en cause.

Je disais ceci : « La sidérurgie française demande l'égalité des charges avec la sidérurgie allemande. Supposons qu'elle ait entièrement satisfaction. »

Demain, par suite d'une modification du climat allemand (qui sait avec les progrès atomiques actuels, simple hypothèse bien sûr), l'agriculture allemande voit sa production exiger deux fois plus d'heures de travail pour arriver au même résultat. Que se passera-t-il ? Il m'a été répondu : « Ces ennuis du pays étranger ne pourront que servir la sidérurgie française ». Erreur totale ! Appliquons le raisonnement précédent. Si auparavant un kilogramme d'acier s'échangeait dans les deux pays contre un kilogramme de pommes de terre, par exemple. Après le cataclysme, les Allemands, ne trouvant que 0,500 kg de pommes de terre dans leur pays pour leur kilogramme d'acier, écraseront la sidérurgie française parce qu'ils seront très heureux d'avoir en France 0,750 kg de pommes de terre pour leur kilogramme d'acier, pendant que les Français continueront à être obligés d'en demander 1 kilogramme.

Toutes les conclusions que nous venons de développer montrent quelles sont les règles qui régissent l'échange réel des marchandises en elles-mêmes, sans faire intervenir l'influence monétaire qui peut exercer à son tour une influence perturbatrice propre.

Il faut, évidemment, pour que le Marché commun atteigne son but, que les causes qui tendent, par suite du jeu de la nature des échanges, à donner un potentiel de développement au moins bon soient corrigées.

On peut maintenant comprendre comment interviennent les charges dans le potentiel d'exportation.

Les charges n'étant pas également supportées par les diverses activités dans les divers pays sont une des causes de disparité interne qui peut aller jusqu'à créer des potentiels d'exportation entièrement artificiels, soit par l'allégement de certains, soit, ce qui est plus paradoxal, par la surcharge d'autres.

Leur rôle est beaucoup plus essentiel dans la modification de la productivité relative que dans leur changement de productivité moyenne qui, elle, disparaîtrait totalement si le change monétaire était le change économique naturel.

Nous voyons aussi, à la lueur de ces explications, que la définition du dumping doit être revisée. On considère, en effet, que le dumping n'existe pas, c'est-à-dire qu'il n'y a pas une sorte de concurrence déloyale quand l'étranger est traité comme les nationaux.

Nous voyons que même si cette condition est observée, il peut se faire qu'une véritable concurrence déloyale se produise par le jeu d'inégalités de productivité interne.

Je crois utile de dire — car on me l'a fait remarquer — que c'est volontairement que je n'ai pas parlé du cas où un pays exporte un produit qu'il est le seul à produire, soit dans sa nature, soit dans sa qualité. Ce cas-là est simple et ne pose pas les problèmes délicats que nous avons envisagés. C'est en somme le cas limite de la disparité de production.

APPLICATION DE LA THEORIE A QUELQUES CAS PARTICULIERS

Nous pensons utile de préciser par quelques exemples les conséquences de la théorie que nous venons d'exposer.

Cas d'un pays à agriculture chère.

Prenons le cas de l'Allemagne. Dans ce pays l'agriculture vend ses produits à des prix élevés.

Par conséquent, c'est l'agriculture qui joue un rôle analogue à celui du fabricant de bicyclettes dans le pays qui fabriquait deux paires de chaussures et une bicyclette, qui a servi à l'exposé de la théorie.

L'industrie joue le rôle des chaussures, et si ce pays exporte très bien ses produits manufacturés, ce n'est pas seulement parce qu'il est très efficace, mais aussi parce que son agriculture est chère. S'il arrivait à la rendre moins coûteuse, il exporterait certainement moins facilement ses produits industriels.

La suprématie réelle d'un pays ne peut donc se confirmer que par une étude directe de l'utilisation du travail humain.

Une autre conséquence de cette théorie, c'est que le dumping doit aussi se définir comme les mesures qui rendent possible la concurrence du moins efficace.

Cas d'un pays à grand standing.

Ce pays fait tout mieux que tout le monde. On constate d'abord que les inégalités de productions internes sont faibles et c'est assez naturel.

Dans la règle exportatrice normale — sans réalisation de communauté — il doit donc exporter difficilement et ceci est vérifié par l'expérience. S'il rentre dans une Communauté économique où l'on applique réellement le principe de « la prime au meilleur », il n'aura évidemment aucun intérêt à abandonner une de ses fabrications puisque cela aurait pour conséquence de diminuer son standing. Il n'aura intérêt à le faire que lors de la création d'une activité nouvelle car il sera bien obligé de trouver des heures de travail pour la réaliser.

Cas d'un pays à faible standing qu'on appelle généralement pays à bas salaires.

Dans ces pays où l'efficacité de l'heure de travail est plus faible on s'aperçoit que les inégalités de productivité internes sont plus grandes et c'est compréhensible, c'est l'inverse des pays à haut standing.

D'après ce que nous avons vu, ils ont donc une grande puissance exportatrice. L'explication généralement donnée est les « bas salaires » qu'ils pratiquent. Elle ne tient pas — car le salaire conditionne la valeur du change et n'intervient finalement pas si la monnaie n'est pas fixée à un taux arbitraire.

Mais il y a des conséquences qui peuvent être encore plus curieuses et qui méritent d'être soulignées.

Si on amène dans ces pays des industries nouvelles, en particulier l'industrie textile qui est une industrie très automatique, on s'aperçoit que ce pays concurrence finalement, dans la liberté des prix, les pays à niveau industriel élevé. Certains ont conclu que c'est donc excellent et que l'industrie textile est adaptée aux pays sous-développés — que c'était peut-être une *industrie subalterne* et qu'il fallait la leur laisser.

L'explication communément admise, comme je viens de le signaler, est : « ce sont des pays à bas salaires, c'est pour cela qu'ils fabriquent moins cher. Profitons de cet avantage ».

Or, nous avons vu que le niveau moyen des salaires n'intervenait pas, mais ce qui intervient c'est l'inégalité interne des productivités.

Les métiers automatiques qui sont évidemment en avance sur les autres activités du pays donnent la puissance exportatrice à cette nouvelle industrie, même si les *fabricants de ce pays sont moins efficaces que ceux des pays à standing élevé qu'ils ont l'air de concurrencer efficacement* et utilisent moins bien ces machines coûteuses.

Donc le fait de laisser systématiquement l'industrie textile aux pays en voie de développement diminuerait le standing de l'ensemble des pays en jeu et ne serait probablement pas favorable aux pays dits à « bas salaires » eux-mêmes.

Ce n'est pas parce que l'industrie textile est subalterne ou arriérée, mais au contraire parce que très en avance dans l'automaticité, qu'on aboutit à ce résultat paradoxal.

C'est donc avec une grande prudence qu'il faudra réaliser des mutations de cet ordre qui risquent de faire moins bien utiliser des machines coûteuses et ne pas aboutir réellement à la promotion technique de ces pays, qui est le vrai but à atteindre.

Cas de l'abandon d'une activité au profit d'un moins bon producteur.

Il peut arriver qu'une activité doive être abandonnée par un pays qui était le plus qualifié pour l'exercer au profit de producteurs moins efficaces d'un autre pays. Cette situation, évidemment paradoxale, n'est justifiée que dans l'hypothèse où les besoins de main-d'œuvre entraînés par la mise en route d'une technique nouvelle obligent un pays à faire un choix parmi ses différentes productions et à renoncer à une ou plusieurs d'entre elles. Mais un tel choix demande toujours à être fait avec prudence et en particulier ne doit pas être basé sur les résultats apparents d'une concurrence naturelle.

Cas de la concurrence déloyale involontaire.

L'étude des phénomènes économiques que nous venons de faire montrent qu'un producteur peut être l'objet de la part d'un autre producteur appartenant à un pays étranger d'une concurrence déloyale qui est parfaitement involontaire.

Or, en l'état actuel des doctrines économiques généralement admises, celui qui est victime d'une telle concurrence ne peut imaginer qu'il n'existe aucune volonté délibérée de tromperie de la part de son concurrent, de là des représailles, elles volontaires, et un climat néfaste aux objectifs de communauté économique.

Nous pensons que les explications des phénomènes économiques que nous venons de donner sont sans doute de nature à dissiper les malentendus et à changer profondément le climat des relations entre partenaires du Marché commun.

Cas de la différence du niveau des salaires et charges sociales.

Parlant de ces problèmes avec un de nos éminents collègues belges de l'Assemblée européenne, celui-ci m'exprimait sa crainte devant les théories en général, car il avait entendu, avant la création

du Bénélux, prédire par la plupart des économistes que certaines différences de salaire seraient fatales à diverses industries alors que finalement tout s'était arrangé sans dommage.

Je pense que ce n'est pas parce que certains font de mauvaises théories qu'il ne faut faire aucune théorie. Justement celle que je propose prévoit, à l'inverse de ce qui avait été dit à l'époque de la création du Bénélux, que le niveau *moyen* des salaires et des charges sociales n'intervient finalement pas dans les problèmes de ce genre et que le change monétaire s'adapte en conséquence.

Etude de la « prime au meilleur » à l'intérieur d'un pays déterminé.

Dans un pays déterminé, nous pourrions penser que la « prime au meilleur » est théoriquement réalisée puisque les deux causes de perturbations que nous avons analysées ne jouent pas.

L'est-elle en réalité, probablement pas très bien dans une économie de marché où le « référendum » de l'acheteur classe les marchandises, et ne tient évidemment pas compte de la valeur humaine du travail incorporé dans les produits. C'est un lieu commun de dire que dans l'établissement des prix par le jeu de l'offre et la demande le client ne tient aucun compte de la peine qu'a entraînée la fabrication de l'objet.

Mais ce prix, malgré tout, tend à s'identifier à la valeur du coût de revient, car, à la longue, l'activité se porte vers les métiers les plus avantagés — mais ce correctif a fatalement une grande inertie et joue à retardement. Ceci a pour conséquence que les activités où le taux d'augmentation de productivité est plus faible ont tendance à voir leurs prix ne pas s'adapter assez vite à la réalité.

Or ces activités sont généralement les plus anciennes car, comme dit la sagesse des Nations, il est plus difficile de progresser dans les sentiers battus.

Le type des industries anciennes est bien l'agriculture. A l'autre bout, nous avons l'atome.

Il semble que, étant donné la grande difficulté de progresser assez vite en agriculture, on n'arrivera jamais à y voir le même taux d'augmentation de productivité que dans les activités récentes. Donc, si on veut que, à valeur humaine égale, toutes les professions

soient équivalentes, il faut que l'on comprenne que les prix agricoles doivent monter par rapport aux prix des activités à progrès rapide.

Si le correctif, constitué par les transferts de main-d'œuvre d'un métier vers un autre, jouait, ces prix monteraient naturellement, mais comme le correctif est trop lent, il se produit alors des troubles sociaux.

On a cru, à un moment, rétablir l'équilibre par une accélération de la productivité, et notamment en développant l'emploi du tracteur. J'avais pensé à l'époque que ce développement était nécessaire pour rendre la vie de l'agriculteur plus attrayante, mais qu'il n'aurait pas grand rôle dans l'augmentation de la productivité. On ne voit pas d'autre solution que l'augmentation des prix agricoles, mais il ne faut pas se dissimuler qu'elle entraînera une dégradation monétaire si on ne sait simultanément réduire d'autres rémunérations.

On peut considérer, d'une manière plus générale, que toutes les activités se classent par ordre d'ancienneté et qu'elles sont d'autant plus défavorisées qu'elles sont anciennes. Autrefois la productivité moyenne était entre l'agriculture et l'industrie, mais maintenant elle est au cœur de l'industrie, et par exemple le charbon et le textile sont du même côté que l'agriculture.

Il ne faut pas dire que de telles difficultés sont le résultat des lois d'airain de l'économie, car les lois de rémunérations sont des conventions humaines et peuvent être modifiées par l'homme.

Le commerce des six pays membres du Marché commun avec l'extérieur.

Les relations commerciales des Six Etats membres du Marché commun avec l'extérieur posent un problème extrêmement délicat, lorsqu'un de ces Etats trouve à acheter une marchandise en dehors de la Communauté à un prix plus bas. Dans cette hypothèse, que doit-il faire ?

Il est certain que la finalité réelle du Marché commun étant l'augmentation du standing de tous ses membres, une opération qui commence par diminuer le standing de l'un d'eux est extrêmement mal vue par celui-ci.

Sans doute peut-on dire que l'esprit communautaire doit l'emporter et que le *bilan final* pour le pays intéressé sera positif : mais cet argument n'a de chances d'être entendu que si ce pays a déjà retiré de nets avantages de la Communauté.

Pour résoudre un tel problème, les théories que nous venons d'exposer plus haut peuvent être très utiles.

Trois cas peuvent se présenter :

a) Le producteur du pays tiers est réellement le plus efficace.

Il y a certainement intérêt à longue échéance, pour la Communauté, à avoir des relations commerciales avec lui. Il convient donc de prévoir sans plus tarder l'organisation de telles relations, si toutefois des exigences de sécurité ne s'y opposent pas.

b) Le producteur du pays tiers n'est pas le plus efficace et s'il vend à des prix inférieurs à ceux pratiqués par les Etats membres de la Communauté, c'est qu'il emploie *délibérément* des procédés de concurrence déloyale.

A longue échéance, l'existence d'un tel producteur ne peut être que dangereuse pour la Communauté. Il convient donc que les Etats membres de cette Communauté fassent bloc pour se défendre, sans toutefois que l'un de ces Etats supporte plus que les autres les conséquences de cette opération défensive.

c) Le producteur du pays tiers n'est pas le plus efficace, mais si ses prix sont compétitifs, c'est par suite du jeu des phénomènes de concurrence déloyale *involontaire* que nous avons expliqué plus haut.

Le problème est, alors, particulièrement délicat à résoudre et on peut hésiter sur la solution à lui donner. Nous pensons qu'il conviendrait, dans une telle hypothèse, de faire, pour chaque cas particulier, un bilan des avantages et inconvénients que présente pour l'ensemble de la Communauté une opération de cette nature.

L'Association entre le Marché commun et l'Angleterre.

J'ai pu, en conversant avec nos collègues anglais dans les organismes internationaux, me faire une opinion sur les possibilités réelles d'accord entre les pays du Marché commun et l'Angleterre.

On dit souvent : les Anglais veulent les avantages du Marché commun sans supporter en contrepartie les devoirs qu'il implique, tels que les harmonisations, les règles communes, etc.

Les Anglais semblent évidemment, étant donné leur esprit particulariste et les incidences spéciales du commerce interne avec les Dominions, peu attirés par certaines harmonisations.

Cependant est-ce rédhibitoire ? Ce n'est pas sûr. En effet, les remarques que je viens de faire montrent que les harmonisations sont secondaires, et que le vrai but à atteindre est la « prime au meilleur » ; on peut donc penser qu'il n'est pas impossible de s'entendre avec ceux qui veulent garder une grande originalité s'ils souscrivent à l'essentiel.

J'ai essayé de le savoir, en leur faisant les remarques suivantes : Il faut admettre des détournements de trafic, autrement il est inutile de faire une communauté, ce serait une simple œuvre verbale sans augmentation du standing économique final.

Ces changements doivent être faits au profit des vrais meilleurs, ce que ne donne pas le simple libre échange dans la concurrence actuelle des prix.

En définitive, on augmentera les activités les meilleures et on abandonnera celles qui sont les moins bonnes. Il ne faudra pas essayer de « tricher » en gardant aussi ces dernières, car il faut bien trouver la main-d'œuvre disponible pour les productions les meilleures. Ce serait se duper soi-même que de ne pas le comprendre.

Ces idées m'ont paru être bien accueillies et être susceptibles de rendre une entente plus facile.

CONCLUSIONS

L'étude technique des phénomènes, qui sont à la base des relations économiques internationales, que nous venons de faire nous a permis de constater qu'il était beaucoup moins facile qu'on ne le croit habituellement de faire triompher le « meilleur » dans une communauté telle que celle créée par le Traité de Rome.

En présence de telles difficultés, on peut donc se demander s'il est absolument nécessaire que ce soit le « meilleur » qui triomphe toujours ou si, au contraire, dans une certaine mesure, on pourrait admettre un tempérament à cette règle. Certains en effet pourraient penser : « Cela n'a peut-être pas tellement d'importance que quelques bons s'étiolent ou disparaissent au profit de moins bons. C'est un sacrifice nécessaire pour réaliser la Communauté. On ne fait pas d'omelette sans casser les œufs et, par des compensations à plus longue échéance, tout finira peut-être par s'arranger. »

Nous estimons que si ce point de vue finalement triomphait, ce serait très grave car nous commencerions par tourner le dos au but recherché et, en admettant que les choses se rétablissent à la longue, ce serait au prix d'oscillations très néfastes que tout organisateur doit avoir pour préoccupation essentielle de maîtriser.

En fait, une telle solution aurait pour conséquence *une baisse de la production générale de la Communauté*. Puisque les heures d'activités sont constantes par hypothèse, si une partie est moins bien utilisée, le standing général diminue et le Marché commun aura seulement pour résultat une agréable circulation des personnes et des marchandises, mais cet agrément sera payé par une diminution du niveau de vie général alors que l'élévation de ce niveau de vie est la finalité première que nous avons assignée au Marché commun.

Pour notre part, nous estimons donc qu'il est essentiel que les meilleurs triomphent dès le départ et sans exception, mais c'est là un choix politique.

Cette opinion, basée naturellement sur les considérations théoriques et techniques que nous venons d'exposer, aboutit finalement à ce choix politique : mettre en place la « règle du jeu » qui doit permettre, le plus rapidement possible, de faire triompher le « vrai meilleur ».

Une fois ce choix fait, comment peut-on aboutir en pratique aux résultats recherchés ?

Nous avons essayé de montrer que, entre autres choses, la concurrence entre deux activités identiques de deux pays différents ne dépend pas seulement de ces activités prises en soi, mais de la productivité des autres industries de chacun des deux pays. Donc, en prenant les méthodes actuelles de règlement des échanges, nous risquons de ne pas favoriser le meilleur, car il est à craindre que nous ne tenions pas compte de toutes les autres activités de ces pays et que finalement nous n'aboutissions à bouleverser, dans un sens néfaste, l'ensemble de leurs économies.

Puisque le *prix compétitif* est perturbé par les cours du change et les coûts relatifs, la simple règle concurrentielle ordinaire ne peut aboutir au résultat recherché ; *il est donc nécessaire de déterminer directement les producteurs qui utilisent le mieux la main-d'œuvre et les matières premières et de favoriser leur développement.* Pour cela plusieurs systèmes sont possibles. Votre Rapporteur ne veut en préconiser aucun ; il estime, en effet, que c'est le rôle des techniciens et qu'il convient, dans ce domaine, de s'en remettre à eux pour faire des propositions.

Les politiques communes mises en œuvre jusqu'à présent s'efforcent d'effectuer une telle détermination, mais comme elles ne tiennent pas compte suffisamment des phénomènes perturbateurs que nous venons de décrire, elles risquent de n'aboutir à aucun résultat définitif. Tout peut être remis en question par des variations dans des domaines autres que ceux prévus par ces politiques.

On voit que, dans le système préconisé par nous, les harmonisations — quoique intéressantes dans beaucoup de cas — ne jouent plus le rôle essentiel que l'on avait espéré pouvoir leur attribuer dans le Traité de Rome. Nous avons, en effet, espéré prouver par notre analyse qu'il aurait fallu les pousser à un degré impossible pour qu'elles atteignent leur but, en supprimant les disparités des coûts relatifs internes.

Par conséquent, ceux que gênent encore certaines idées d'harmonisation trop poussée n'auraient plus à avoir cette crainte. Il suffirait, pour lever les entraves qui subsistent encore entre les « Six » ou même avec les autres pays susceptibles de nous

rejoindre, que tout le monde comprenne que le seul idéal à atteindre, plus ou moins rapidement, est ce triomphe du meilleur.

Il nous paraît impossible que dans une organisation communautaire quelqu'un puisse soutenir qu'il est pour le triomphe du mauvais, même si, par suite des phénomènes que nous avons expliqué, il a pu croire à tort, au cours d'une expérience passée et par le jeu des anciennes règles d'échanges internationaux, qu'il était compétitif.

Votre Commission des Finances espère avoir apporté, par son étude, une contribution à la compréhension des phénomènes complexes qui perturbent les échanges internationaux et qu'ainsi ceux qui ont la charge de diriger ces échanges pourront mieux en maîtriser les perturbations.

Le Marché commun verra alors, nous le souhaitons fermement, ses difficultés s'estomper dans la compréhension de tous.

OBSERVATIONS DE LA COMMISSION DES FINANCES

L'examen du présent projet de loi a donné lieu à un ample débat au sein de votre Commission des Finances.

Ce texte, en effet, soulève de très graves questions de principe puisqu'il aboutit à la ratification de mesures tendant à accélérer la mise en œuvre du Marché commun.

Au cours de cette discussion, différents commissaires sont intervenus, notamment M. *Armengaud* qui a attiré l'attention de la Commission sur le fait que nous subissons, à l'heure actuelle, les conséquences d'un traité qui avait été rédigé dans l'esprit d'une économie concurrentielle, et, non pas sous le signe de la planification économique, et, que nos partenaires en avaient tiré la conclusion qu'il s'agissait bien plus de créer une zone de libre échange à six, que d'assurer une organisation rationnelle de la production et des échanges sous le signe du bien commun entre les six pays intéressés.

Il est dès lors à craindre que l'application du traité tel qu'il est, à l'heure actuelle, n'aboutisse dans ces conditions à la création de zones de dépression, ce qu'il faut éviter avant tout.

Par ailleurs, notre collègue a souligné les contradictions qui découlaient de cette prise de position en matière d'investissements et qui a abouti à créer des suréquipements concurrents, par exemple dans le domaine de l'industrie automobile et de la machine-outil.

Il a fait observer également qu'en matière agricole la préférence communautaire n'avait jamais été mise en œuvre. De même, en ce qui concerne les produits tropicaux, Allemands et Hollandais se refusent à modifier leurs courants commerciaux traditionnels, pour acheter par préférence, dans l'esprit du traité, les productions en provenance des nouveaux Etats africains liés autrefois à la France, à la Belgique et à l'Italie. Tous ces faits démontrent l'entêtement de certains de nos partenaires du Marché commun à comprendre cette Communauté comme une zone de libre échange.

En conclusion, M. Armengaud estime que, dans l'état actuel des positions opposées de la France et de certains de ses partenaires, l'accélération des étapes du traité est un leurre et qu'il serait, en conséquence, préférable d'ajourner la ratification des décrets dont il s'agit.

M. *Coudé du Foresto* a souligné en particulier que le jeu de la concurrence loyale à l'intérieur du Marché commun était faussé par l'octroi de subventions et par l'attribution de facilités financières diverses à certaines industries dont justement, dans le cadre de l'Europe des Six, la production est à l'heure actuelle pléthorique.

Le *Président Roubert* a indiqué que, jusqu'ici, peu de progrès ont été réalisés au sein de la Communauté en matière économique et que ces progrès provenaient, en fait, le plus souvent, d'ententes directes entre les principales entreprises intéressées des différents pays. Il préconise, pour sa part, l'infléchissement de la politique commune vers une spécialisation plus poussée des différents pays.

Enfin, M. *Raybaud* a attiré l'attention de la Commission sur les dangers que présentaient certaines mesures contenues dans les décrets douaniers soumis à ratification, notamment en ce qui concerne la pâte à papier.

Votre Commission a chargé son Rapporteur d'exposer les considérations qui précèdent et a, à la majorité, donné un avis favorable à l'adoption du texte qui est soumis à votre examen.

ANNEXE

ROLE DES MONNAIES ET DES CHANGES MONETAIRES

La monnaie, aussi bien dans un même pays que dans les échanges internationaux, a pour but de rendre les échanges de produits plus commodes, mais ne doit pas modifier les résultats que donnerait un simple troc, la finalité de l'économie aboutissant à ces échanges de marchandises ou services.

Je crois nécessaire de préciser, avant d'aller plus loin, ce qu'est le change économique naturel.

Il faut bien comprendre qu'il n'y a pas de change dans l'absolu en dehors des échanges de marchandises que nous faisons avec les pays intéressés. Si nous n'échangions rien avec l'Amérique, nous pourrions afficher dans le cabinet du Ministre des Finances : « Le dollar vaut un franc ». Cela nous donnerait peut-être une satisfaction d'orgueil que je ne comprends pas personnellement (je ne vois pas pourquoi on peut être fier, par exemple, d'avoir un étalon de mesure des longueurs plus grand que celui d'un autre pays — il faut choisir le plus pratique, le plus commode, et c'est tout).

En tout cas, cet affichage ne correspondrait à aucune réalité. Au contraire, si nous exportons une voiture automobile en Amérique, par exemple, les acheteurs américains, comparant la voiture à celles du marché américain, en donneront un certain nombre de dollars. Supposons qu'ils en donnent 2.000 dollars.

Si en France la voiture vaut 700.000 francs, cela donnera un cours du dollar de 350 francs. Le vendeur fera l'opération si avec ses 2.000 dollars il trouve en Amérique plus de marchandises qu'il n'en trouve en France avec ses 700.000 francs.

Lorsqu'on a fait beaucoup d'opérations comme celle-là, et dans les deux sens, on a finalement un cours moyen du change. Mais un change n'a de certitude que pour les échanges passés. Pour les échanges futurs, c'est un espoir qui peut ou non se réaliser, s'aggraver ou s'améliorer.

Si l'on veut garder l'ancien taux malgré la variation des échanges nouveaux, il faut, d'une manière ou de l'autre, donner une soulte, compensation en or, etc.

Les mesures compensatrices que nous avons examinées précédemment peuvent avoir un double caractère. Une partie peut servir à maintenir un cours du change qui ne correspond pas à l'échange réel, une autre partie peut servir à créer l'inégalité interne par rapport aux autres parties de l'économie du pays, source de la puissance exportatrice quand elle n'existe pas naturellement.

Ceci nous éclaire sur la nature de l'aide à l'exportation dans son aspect monétaire.

Dans les mesures compensatrices il y a donc une partie essentiellement relative au change qu'on pourrait faire disparaître en adaptant le change aux échanges réels. La deuxième partie, créant des inégalités, ne peut disparaître que si l'on trouve naturellement des industries dont la production intéresse les Etats-Unis ou si nous savons promouvoir l'efficacité de ces industries. La solution ne peut être pour cette deuxième partie, comme on l'a laissé entendre, dans une augmentation générale de l'efficacité, ni dans une diminution générale des charges.

Au contraire, pour la première partie, adaptation du cours du change, on peut revenir au change correct par diminution générale des charges, ou augmentation de l'efficacité générale. Mais cela ne servirait à rien si l'on n'a pas d'abord la puissance exportatrice.

En résumé, on voit donc que le change monétaire peut introduire deux causes de perturbations :

1° Celle d'un change moyen différent du change économique réel. Ce change peut être adopté pour des raisons diverses dont je ne critique pas la légitimité ici ;

2° Celle de disparités internes donnant des productivités apparentes différentes de la productivité réelle, parce que le change réel qui serait dû à l'échange particulier en cause est différent du change moyen réel.

Je vais donner un exemple dans les faits montrant les difficultés qui peuvent être créées par les conséquences de ces remarques.

Il faut comprendre qu'on ne peut avoir plusieurs circuits d'échange possibles donnant des résultats différents.

Dans la liberté du Marché commun, il faudra un produit exporté en Allemagne qui, échangé sur place, permettra d'importer en France une certaine quantité de produits allemands et donne, s'il est vendu en France, et les francs échangés en marks au cours du change, avec ces marks, la même quantité des mêmes produits allemands que précédemment.

Il est impossible de laisser subsister ces deux circuits différents s'ils ne donnent pas le même résultat, sous peine de graves perturbations.

Dans le jeu des échanges internationaux, le cours du change naturel est une variable qui n'est pas indépendante de ces échanges, mais au contraire conditionnée par eux comme nous l'avons vu.

Donc, faire intervenir le cours de change pour savoir si un échange est intéressant risque de conduire à des contradictions.

La science moderne nous conduit de plus en plus à voir que des variables considérées comme indépendantes ne le sont pas et cela introduit des conséquences souvent étonnantes.

Pour mieux comprendre encore les conséquences perturbatrices du change monétaire, considérons le cas où un seul Français serait exportateur : c'est lui qui déterminerait le cours du change économique réel. On voit l'absurdité où conduirait l'habitude de penser qui le ferait se déterminer à l'exportation d'après le cours du change, c'est-à-dire d'après l'autre exportation qu'il a faite auparavant.

Quand les exportateurs sont plusieurs, ce sont les exportations moyennes des autres qui vont le décider.

Tout cela ne peut que perturber le jeu normal des échanges corrects, c'est-à-dire où le meilleur réel triomphe.

Le change moyen n'a de sens que pour la balance des comptes ou pour le voyageur qui allant dans un autre pays consomme un peu de tout et retrouve, en ayant changé au cours sa monnaie nationale, le standard de vie qu'il avait en moyenne chez lui, mais sous une forme différente (causée par la variation des disparités), certains produits étant plus avantageux que chez lui et d'autres moins. Ces faits sont d'observation courante.

Dans le cas où le change est fixé et différent du change naturel économique, les conditions sont changées encore davantage. En particulier, les charges (qui dans le cas du change naturel sont neutralisées en moyenne puisqu'elles font changer le cours moyen) ne sont plus neutres et agissent sur la productivité apparente moyenne.

Quand on a bien vu le mécanisme des changes, le problème de la balance des comptes s'éclaire beaucoup.

Il est, je pense, à ce point de l'exposé, utile de parler de la possibilité d'une monnaie commune.

Ceux qui pensent que les monnaies sont des étalons d'une même nature que le mètre du Pavillon de Breteuil peuvent considérer qu'une fois les monnaies bien définies, une convertibilité fixe est assurée et qu'on peut donc faire monnaie commune comme on se rallierait à une mesure de longueur commune.

Nous ne croyons pas que les monnaies obéissent aux lois des mesures de longueur. La monnaie n'est pas un étalon comme les autres, il faut mériter sa valeur tous les jours, et elle dépend de la manière dont on s'en sert, donc par conséquent de la manière dont sont distribuées les rémunérations. C'est en quelque sorte le contraire d'un étalon au sens commun du mot.

Le cours du change ne sera constant entre deux monnaies de deux pays différents que si le rapport entre le progrès technique et l'augmentation des rémunérations est en moyenne le même pour les produits échangés dans les deux pays considérés.

Au départ, dans le Marché commun, cette condition n'étant pas réalisée par tous les pays créerait — à moins de taxes de correction — des contradictions entre les circuits d'échanges, sources de déséquilibres redoutables. Dans sa simplicité, elle ne peut être qu'un aboutissement.

Une cause de perturbation supplémentaire est que les changes restent constants un certain temps et varient brusquement pour se mettre à la parité imposée par les phénomènes que vous venons d'étudier. Pendant un certain temps on peut donc se croire dans une période de stabilité mais une nouvelle oscillation brutale fait apparaître la réalité. Il vaudrait mieux, pour éviter des illusions néfastes, avoir un change adapté progressivement pour tous les produits.

Paris. — Imprimerie des Journaux officiels, 26, rue Desaix.